

Hallinto-oikeuksien asemakaavaratkaisujen kumoutumisperusteet 2001–2005

Susanna Wähä



Hallinto-oikeuksien asemakaavaratkaisujen kumoutumisperusteet 2001–2005

Susanna Wähä

Helsinki 2006

YMPÄRISTÖMINISTERIÖ



YMPÄRISTÖMINISTERIÖ
MILJÖMINISTERIET
MINISTRY OF THE ENVIRONMENT

YMPÄRISTÖMINISTERIÖN RAPORTTEJA 18 | 2006
Ympäristöministeriö
Alueidenkäytön osasto

Taitto: Ainoliisa Miettinen
Kansikuva: Susanna Wähä

Julkaisu on saatavana myös internetistä:
www.ymparisto.fi/julkaisut

Edita Prima Oy, Helsinki 2006

ISBN 952-11-2490-3 (nid.)
ISBN 952-11-2491-1 (PDF)
ISSN 1796-1696 (pain.)
ISSN 1796-170X (verkkokoj.)



441 002
Painotuote

ESIPUHE

Selvityksen tarkoituksena on tutkia ja analysoida niitä syitä, joiden vuoksi valituksen kohteeksi joutunut asemakaava on hallintotuomioistuimessa kumottu. Tavoitteena oli selvittää, onko joitakin tiettyjä syitä, joiden vuoksi asemakaava kumotaan valituksen johdosta ja voidaanko tähän vaikuttaa esimerkiksi tiedottamisen keinoin tai antaako lopputulos aihetta lainsäädännön muuttamiseen.

Kuntien asemakaavapäätökset pysyivät hallinto-oikeuksissa varsin hyvin, vain noin 10 % valituksen kohteena olleista asemakaavoista kumottiin hallinto-oikeuksissa. Tämä oli käynyt ilmi jo ympäristöministeriön teettämässä aikaisemmassa selvityksessä vuodelta 2004. Selvityksen kohteeksi otettiin hallinto-oikeuksien kumoamat asemakaavat koko maankäyttö- ja rakennuslain soveltamisen ajalta. Päätösten pysyvyys korkeimmassa hallinto-oikeudessa myös selvitettiin.

Selvitys osoitti, että suurissa kunnissa ei valituksen kohteeksi joutunut suhteellisesti enemmän kaavoja kuin pienemmissä kunnissa.

Hallinto-oikeudessa kumotuista asemakaavoista joka toisesta valitettiin edelleen KHO:een, kun kaikista hallinto-oikeuden ratkaisemista asemakaavoista joka kolmannesta tehtiin jatkovalitus. Lopputuloksena noin 15 % muutoksenhaun kohteena olevista asemakaavoista tuli kumotuksi joko hallinto-oikeudessa tai jatkovalituksen johdosta KHO:ssa.

Hallinto-oikeuksissa asemakaavoja kumottiin enemmän menettelyyn liittyvillä syillä (63 %) kuin sisältökysymysten vuoksi. Menettelyyn liittyvistä syistä suurimman ryhmän muodosti selvitysten riittävyys. Selvitysten riittävyys kohdistui puolestaan useisiin eri aihealueisiin, joskin niissä korostuivat luontoon, pohjavesiin ja rakennusperintöön liittyvät selvitykset. Sisältöön kohdistuvat kumoamisperusteet jakautuivat useisiin asemakaavan sisältövaatimuksiin ympäristövaatimuksista yleiskaavan ohjausvaikutukseen ja maanomistajien asemaan.

Hallitusneuvos Helena Korhonen

SISÄLLYS

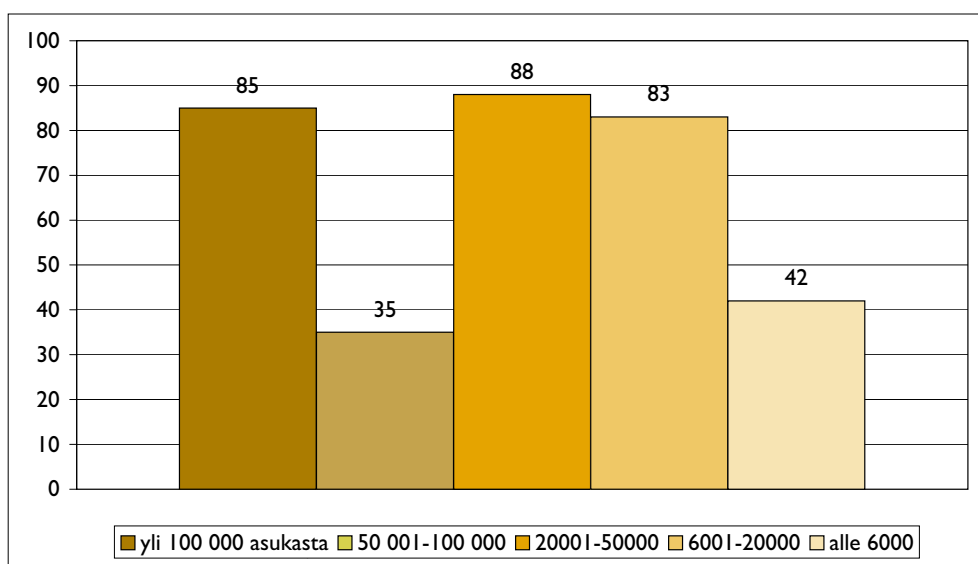
| | |
|--|----|
| Esipuhe | 3 |
| I Selvitystehtävä ja aineiston kuvaus | 7 |
| 2 Hallinto-oikeuksien kumoamien asemakaava- ratkaisujen tarkastelua | 10 |
| 2.1 Kumoutumisperusteena sisältövirhe | 12 |
| 2.2 Kumoutumisperusteena menettelyvirhe | 16 |
| Muut menettelyyn liittyvät kumoutumisperusteet | 21 |
| 2.3 KHO:n kumoamat hallinto-oikeuksien päätökset..... | 23 |
| Sisältöön liittyvät tapaukset | 23 |
| Menettelyyn liittyvät tapaukset | 24 |
| 3 Johtopäätöksiä | 26 |
| Kuvailulehti..... | 29 |
| Presentationsblad | 30 |

1 Selvitystehtävä ja aineiston kuvaus

Selvityksen tarkoituksena on tutkia ja analysoida niitä perusteita, joiden vuoksi valituksia on hyväksytty ja asemakaava kumottu hallintotuomioistuimessa. Perusteita tarkastellaan menettelyllisten ja sisällöllisten syiden osalta erikseen ja erotellen vielä lain tavoitteiden ja sisältövaatimusten kannalta merkittäviin ryhmiin.

Tarkastelussa on hallinto-oikeuksien 2001–2005 ratkaisemat ja ympäristöministeriölle tiedoksi tulleet asemakaavavalituksista annetut päätökset. Aineisto käsittää 45 hallinto-oikeuksien kumoamaa asemakaavaratkaisua maankäyttö- ja rakennuslain (MRL, 132/1999) voimassaoloajalta, joihin on sovellettu MRL:a. Hallinto-oikeuksien kumoamat kaavat on poimittu tarkastelussa mukana olleista yhteensä 334 asemakaavapäätöksestä.

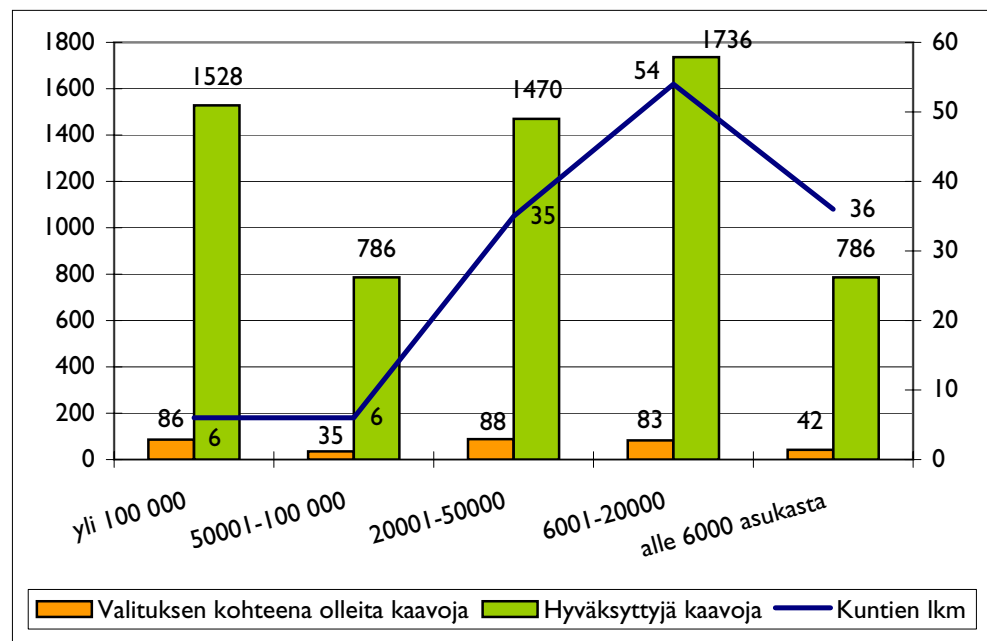
Kumotut päätökset muodostavat noin 13 % selvitysaineiston kaikista asemakaavaratkaisuista. Tarkasteltu asemakaavapäätösaineisto jakautuu päätöksen tehneen kunnan mukaan 137 eri kuntaan. Vuosina 2001–2005 kunnat ovat laatineet noin 6310 asemakaavaa¹. Muutoksenhaun kohteeksi joutuneita asemakaavoja oli kaikista yli 100 000 asukkaan kunnista ja useimmista yli 50 000 asukkaan kunnista (Jyväskylässä ja Kotkasta ei tarkastelussa ole mukana yhtään kaavaa). Alle 50 000 asukkaan kunnista valituskaavoja on 35 eri kunnasta. Alle 20 000 asukkaan kunnista valituskaavoja on 54 eri kunnasta ja alle 6000 asukkaan kunnista valituskaavoja on 36 eri kunnasta.



Kuvio 1. Vuosina 2001–2005 HaO:ssa valituksen kohteena olleiden asemakaavojen jakautuminen.

¹ Asemakaavojen lukumäärä perustuu ympäristöhallinnon tekemään kaavoituksen seurantaan. Vuonna 2005 laadittujen asemakaavojen lukumäärä ei ole ollut käytettävissä vielä tätä tehtäessä ja näin ollen 2005 hyväksyttyjen asemakaavojen lukumäärä on arvioitu samansuuruiseksi kuin vuonna 2004.

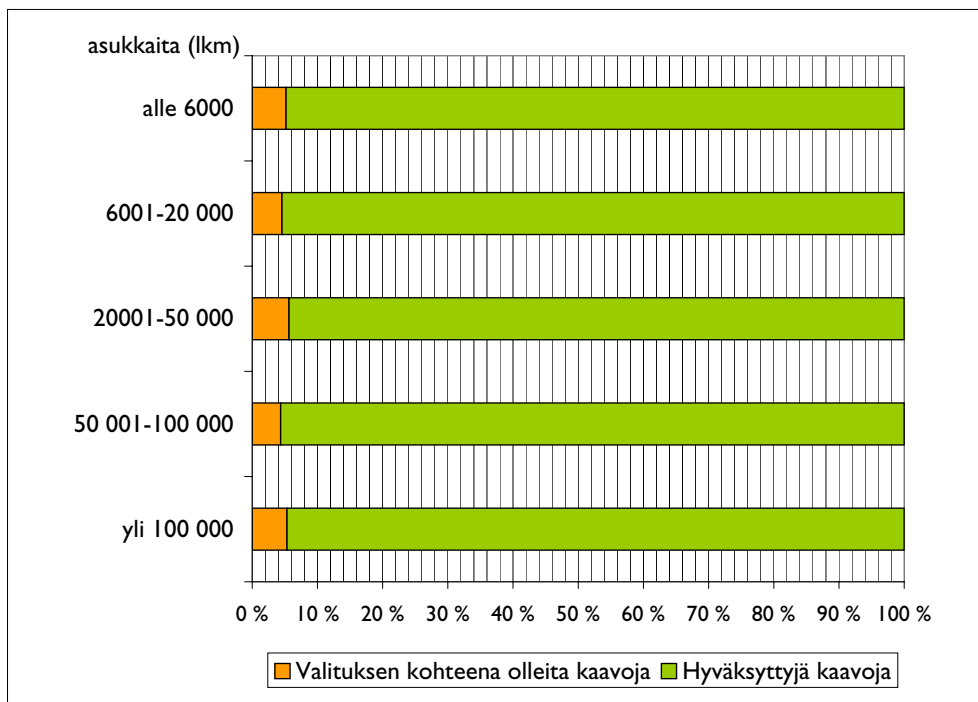
Tarkastelluista valituksista 12,5 % on kohdistunut alle 6000 asukkaan kunnan tekemään päätökseen. Noin 25 % valituksista on kohdistunut yli 6000, mutta alle 20 000 asukkaan kuntien tekemiin päätöksiin ja noin 26 % yli 20 000, mutta alle 50 000 asukkaan kuntien päätöksiin. Kuntakokoluokkaan 50 001–100 000 asukasta tarkastelluista kaavavalituksista kohdistui vain noin 10,5 % ja yli 100 000 asukkaan kuntiin noin 26 %. Tietämättä tarkalleen kyseisenä ajanjaksona kunnissa hyväksytyjen asemakaavojen määrää kuntakokoluokittain voitaneen kuitenkin todeta, että merkittävä osa (noin 37 %) nyt tarkastelluista asemakaavavalituksista kohdistui alle 20 000 asukkaan kuntien tekemiin päätöksiin.



Kuvio 2. Valituskaavojen suhde kaavoitusaktiivisuuteen kuntakokoluokittain 2001–2005 tutkitussa aineistossa².

Yhteiskunnallisesti merkittävän kaavapäätöksen joutuessa muutoksenhaun kohteeksi esim. pääkaupunkiseudulla asia usein uutisoidaan näyttävästi. Tämä lienee ollut omiaan synnyttämään käsityksen, että nimenomaan suurten kaupunkikuntien hyväksymät kaavapäätökset joutuvat muiden kuntien päätöksiä useammin muutoksenhaun kohteeksi. Suhteessa kaavoitusaktiivisuuteen muutoksenhaun kohteeksi joutuneita kaavapäätöksiä ei näyttäisi olevan yli 100 000 asukkaan kunnissa enempää kuin esimerkiksi 20 001–50 000 asukkaan kunnissa. Kuvion 2 perusteella on kuitenkin huomattava, että muutoksenhaun kohteeksi joutuneiden päätösten lukumäärä voi olla lähes yhtä suuri, mutta päätöksiä tehneiden kuntien lukumäärä kuntakokoluokissa vaihtelee huomattavasti. Yli 100 000 asukkaan kuntia on vain 6, mutta esimerkiksi 20 001–50 000 asukkaan kuntia selvityksessä oli 35. Muutoksenhaun kohteeksi joutuneita kaavoja kohdistuu siis yli 100 000 asukkaan kuntaa kohti enemmän kuin muissa kuntakokoluokissa, mutta suhteessa kaavoitusaktiivisuuteen, muutoksenhaun kohteeksi ei viiden vuoden aikana näyttäisi olleen joutunut suurissa kunnissa

² Esitetyt luvut perustuvat arvioon, joka on muodostettu käyttämällä vuoden 2004 hyväksytyjen asemakaavojen jakautumista kuntien kokoluokkiin.



Kuvio 3. Valituskaavojen suhteellinen osuus hyväksyttyihin asemakaavoihin 2001–2005 tutkitussa aineistossa.

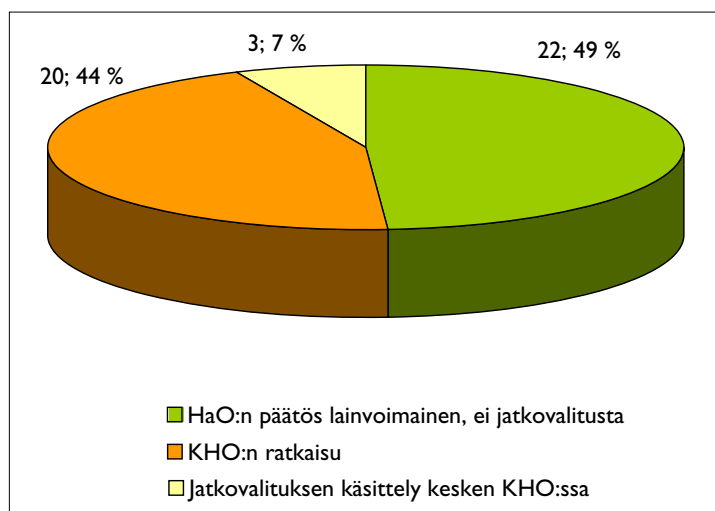
enempää kaavoja kuin pienemmissä kunnissa. Vuosikohtainen tarkastelu saattaisi osoittaa vaihtelua yksittäisten kuntien kohdalla, mutta viiden vuoden ajalta tehtyä – osin arvioituihin määriin perustuvaa – tarkastelua voitaneen pitää ainakin suuntaa antavana.

2 Hallinto-oikeuksien kumoamien asemakaavaratkaisujen tarkastelua

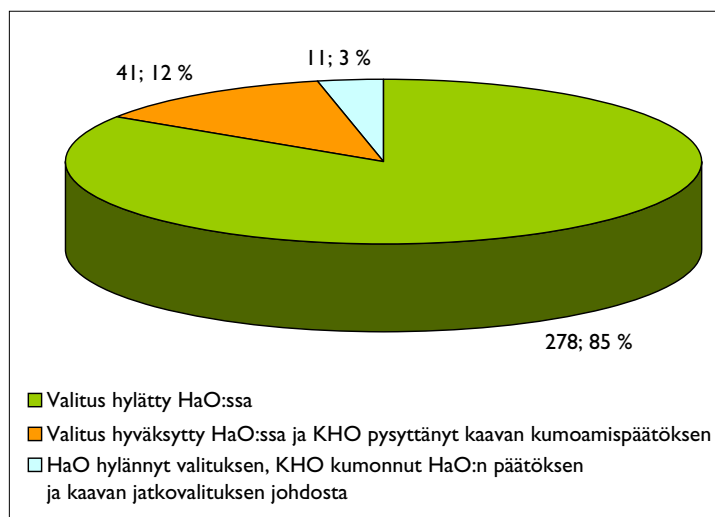
Aiempien selvitysten perusteella hallinto-oikeuksien asemakaava-asioissa antamista päätöksistä keskimäärin joka kolmannen asemakaavaratkaisun lainmukaisuus tutkitaan myös korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Hallinto-oikeuksissa kumotuksi tulleiden asemakaavapäätösten kohdalla näyttäisi tutkitun aineiston perusteella kuitenkin olevan niin, että joka toinen päätös saatetaan KHO:n tutkittavaksi.

Tutkitussa aineistossa noin 17 % muutoksenhaun kohteena olleista kaavaratkaisuisista tuli kumotuksi joko hallinto-oikeudessa tai jatkovalituksen johdosta korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Hallinto-oikeudet hylkäsivät valituksista noin 88 %. Kumottujen asemakaavaratkaisuiden osalta on tutkittu HaO:n päätöksen lainvoimaisuus sekä mahdollinen KHO:n päätös.

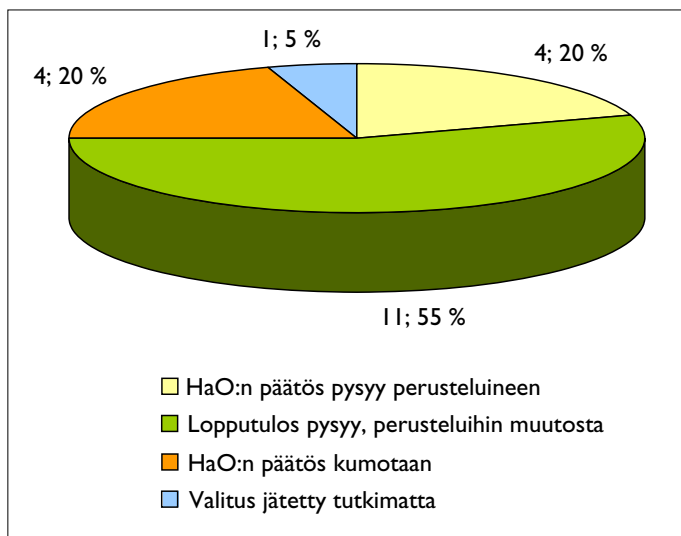
Kuvio 4. Hallinto-oikeudessa kumottujen asemakaavaratkaisujen lainvoimaisuus tutkitussa aineistossa.



Kuvio 5. Lainvoimaisesti kumottujen kaavapäätösten osuus tutkituista muutoksenhaun kohteena olleista kaavapäätöksistä.

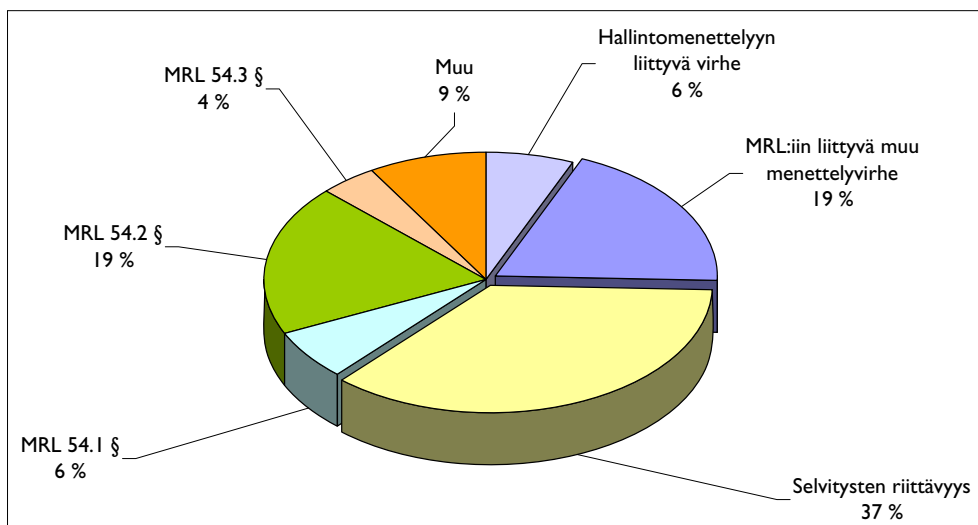


Niistä 20 hallinto-oikeuden asemakaavan kumoamispäätöksestä, jotka KHO:ssa on jo lainvoimaisesti ratkaistu, hallinto-oikeuden ratkaisun lopputulos pysyi 15 tapauksessa, neljässä tapauksessa päätös kumottiin ja yhdessä tapauksessa valitus jätettiin tutkimatta. Niissäkin tapauksissa, joissa HaO:n päätöksen lopputulos pysyi KHO:ssa, 11 tapauksessa viidestätoista KHO täydensi tai muutti hallinto-oikeuden päätöksen perusteluja. Vaikka tutkitun aineiston perusteella kuvioista 6 voisi päätellä joka viidennen hallinto-oikeuden asemakaavan kumoamispäätöksen kumoutuvan KHO:ssa, ei tällaista johtopäätöstä ole syytä tehdä, kun otetaan huomioon tarkasteltujen päätösten vähäinen lukumäärä ja jakautuminen viidelle eri vuodelle.



Kuvio 6. Hallinto-oikeuksien kumoamista asemakaavapäätöksistä tehtyjen valitusten menestyminen KHO:ssa.

Tutkitussa aineistossa hallinto-oikeuksissa kuntien kaavanhyväksymispäätöksiä kumoutui enemmän menettelyyn liittyvillä syillä (63 %) kuin maankäyttö- ja rakennuslain asemakaavalle asettamiin sisältöön liittyvillä syillä.



Kuvio 7. Asemakaavojen kumoutumisperusteet tutkitussa aineistossa.

Kumoutumisperusteena sisältövirhe

Sisältöön liittyvistä kumoutumisperusteista suurin osa kohdistui MRL 54 §:n 2. momenttiin.

MRL 54 § Asemakaavan sisältövaatimukset

Asemakaavaa laadittaessa on maakuntakaava ja oikeusvaikutteinen yleiskaava otettava huomioon siten kuin siitä edellä säädetään.

Asemakaava on laadittava siten, että luodaan edellytykset terveelliselle, turvalliselle ja viihtyisälle elinympäristölle, palvelujen alueelliselle saatavuudelle ja liikenteen järjestämiselle. Rakennettua ympäristöä ja luonnonympäristöä tulee vaalia eikä niihin liittyviä erityisiä arvoja saa hävittää. Kaavoitettavalla alueella tai sen lähiympäristössä on oltava riittävästi puistoja tai muita lähivirkistykseen soveltuvia alueita.

Asemakaavalla ei saa aiheuttaa kenenkään elinympäristön laadun sellaista merkityksellistä heikkenemistä, joka ei ole perusteltua asemakaavan tarkoitus huomioon ottaen. Asemakaavalla ei myöskään saa asettaa maanomistajalle tai muulle oikeuden haltijalle sellaista kohtuutonta rajoitusta tai aiheuttaa sellaista kohtuutonta haittaa, joka kaavalle asetettavia tavoitteita tai vaatimuksia syrjäyttämättä voidaan välttää.

Jos asemakaava laaditaan alueelle, jolla ei ole oikeusvaikutteista yleiskaavaa, on asemakaavaa laadittaessa soveltuvin osin otettava huomioon myös mitä yleiskaavan sisälttövaatimuksista säädetään.

1. Hämeenlinnan HaO 21.1.2002 (02/0021/2) *Toijala*. Asemakaavan muutoksella rautatiealue (LR) muutettiin katualueeksi ilman, että kaavaan otettiin melun rajoittamista koskevia kaavamerkintöjä tai kaavamääräyksiä meluhaitan ehkäisemisestä. Nykyinen korkea melutaso ei ollut peruste olla rajoittamatta kaavamutoksesta aiheutuvaa uutta meluhaittaa. Kaava ei täyttänyt 54.2 §:n vaatimusta luoda edellytyksiä **terveelliselle, turvalliselle ja viihtyisälle elinympäristölle**. Valittajana HaO:ssa yksityishenkilö. Lainvoimainen.
2. Helsingin HaO 30.6.2005 (05/0542/5) *Helsinki*. Kaava mahdollisti asuinrakentamisen lähimmillään 170 metrin etäisyydelle tuotanto- ja varastotiloista, joihin liittyi ammoniakkivuodon vaara. Turvatekniikan keskuksen lausunnossa oli esitetty ohjeelliset eristämisetäisyydet suurten ja pienten vuotojen varalta (300 ja 100 metriä joka suuntaan). Vaikka ammoniakkivuotojen todennäköisyys on erittäin pieni, on onnettomuus- ja vuotoriski kuitenkin olemassa. Suojaetäisyyksien vähimmäisvaatimusten täyttyminen ei merkinnyt sitä, että kaavan olisi voitu katsoa täyttävän sille MRL:ssä 54.2 §:ssä asetetut vaatimukset **terveellisen ja turvallisen elinympäristön** osalta. HaO kumosi kaavan. Valittajina HaO:ssa Oy ja yksityishenkilö. KHO hylkäsi kunnan valituksen ja pysytti hallinto-oikeuden ratkaisun perusteluineen. KHO 17.7.2006 T 1801.

3. Hämeenlinnan HaO 16.9.2005 (05/0537/2) *Tampere*. Teollisuustontin ja suojaviheralueen muodostamista koskeva asemakaavanmuutos. Metallivalimo- ja koneistamotoiminnan käytössä olevien rakennusten kerrosala oli tarkoitus lähes kaksinkertaistaa ja sijoittaa tontti lähimmillään 15 metrin päähän asuinrakennuksesta. Asemakaava ei sisältänyt **riittäviä määräyksiä** sen varmistamiseksi, että alueelle sijoittuvat teollisuustoiminnot eivät aiheuta ympäristöhäiriötä, **eikä yleiskaava ollut riittävästi ohjeena** asemakaavaa laadittaessa, kun yleiskaavassa alue oli osoitettu ympäristöhäiriötä aiheuttamattoman teollisuustoiminnan alueeksi. HaO kumosi kaavan. Valittajana HaO:ssa yksityishenkilö. Lainvoimainen.
4. Helsingin HaO 31.10.2005 (05/0891/5) *Sipoo*. Harjoitusjäähallin ja sitä palvelevien autopaikkojen sijoittaminen valtakunnallisesti merkittäväksi kulttuurihistorialliseksi ympäristöksi luokitellulle alueelle ja maakunnallisesti arvokkaalle jokilaakson **maisema-alueelle**, oli ristiriidassa MRL 24.2 §:n kanssa, jonka mukaan on huolehdittava **valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden** huomioon ottamisesta siten, että edistetään niiden toteutumista. Kaavapäätös oli ristiriidassa myös MRL 39.2,8 §:n ja 54.2 §:n säännösten kanssa. HaO kumosi kaavan. Valittajina HaO:ssa AYK, Museovirasto, 2 Ry:tä ja yksityishenkilö. Ei lainvoimainen, käsittely kesken KHO:ssa 18.10.2006.
5. Hämeenlinnan HaO 15.11.2002 (02/0593/2) *Ikaalinen*. Asemakaavan muutoksella oli tarkoitus sijoittaa matkailua palvelevien rakennusten kortteli (900 majoitusyksikköä alueelle mahdollistava) keskelle VL-alueutta. Kaava ei täyttänyt 54.2 §:ää **riittävien virkistysalueiden** vaatimuksen osalta, kun lähiympäristössä ei ollut vastaavia (rantaan ulottuvia) virkistysaluevarauksia. Valittajana HaO:ssa AYK. Lainvoimainen.
6. Hämeenlinnan HaO 5.10.2004 (04/0457/2) *Tampere*. Asemakaavan muutoksella oli tarkoitus laajentaa olemassa olevaa golfkenttäaluetta ja osoittaa lähivirkistysalueita ja puistoja. HaO katsoi, että **yleiskaava ei ollut riittävästi ohjeena** asemakaavaa laadittaessa, kun golfkenttätöiminnot sijoituivat yleiskaavan VLM-alueelle, joka oli tarkoitettu osoitettavaksi asemakaavassa lähivirkistysalueeksi. HaO kumosi kaavan 42.1 § ja 54.1 §:ien vastaisena. Valittajina HaO:ssa AYK ja 2 yhdistystä. KHO hylkäsi kunnan valituksen ja pysytti HaO:n ratkaisun lopputuloksen perustellen päätöksen uudelleen. KHO katsoi, ettei asemakaavassa osoitettu maankäyttö ollut ristiriidassa yleiskaavan kanssa, kun yleiskaavamääräys perustui alueen maiseman ja luonnonhoitoon virkistyskäyttömahdollisuuksin sijaan ja alueen luonnontila oli oleellisesti muuttunut. KHO katsoi, ottaen huomioon golfkenttäalueen avoimena pitämistarpeen sekä kevyen liikenteen reittien suojaksi tarkoitettujen viheralueiden kapeuden, ettei kevyen liikenteen reittien turvallisuuteen ollut aluevarauksissa kiinnitetty riittävästi huomiota ja näin ollen kaava ei täyttänyt 54.2 §:n vaatimuksia **elinympäristön turvallisuudesta ja liikenteen järjestämisestä**. KHO 2005:76 (23.11.2005 T 3047).
7. Turun HaO 19.3.2003 (03/0109/1) *Lieto*. Asemakaava ei luonut riittäviä edellytyksiä asuinalueen **liikenteen** asianmukaiselle järjestämiselle, kun uudelle 21 asunnon asuinalueelle oli osoitettu vain väliaikainen kulkuyhteys yleiselle jalankululle ja pyöräilylle varatulla alueen osalla. Valittajana HaO:ssa yksityishenkilö. Lainvoimainen.

8. Hämeenlinnan HaO 7.10.2002 (02/0505/2) *Jyväskylän mlk*. Lämpövoimalan rakentamisen mahdollistava asemakaava. Alueella oli oikeusvaikutukseton yleiskaava, jossa ei ollut huomioitu lämpövoimalan rakentamista ja lainvoimaa vailla olevassa uudessa yleiskaavassa alue oli varattu energiahuollon alueeksi. HaO kumosi kaavan yksityishenkilön valituksesta sillä perusteella, ettei asemakaavassa ollut tarkasteltu siihen liittyvien teiden osalta liikenteen vaatimuksia ja teiden järjestämistä ja että laadittu asemakaava ei luonut edellytyksiä **liikenteen** järjestämiselle alueella. KHO katsoi, että valituksessa hallinto-oikeudelle ei ollut vaadittu kunnanvaltuuston päätöksen kumoamista sillä perusteella, että asemakaava ei luo edellytyksiä liikenteen järjestämiselle alueella, HaO ei ole voinut kumota päätöstä mainitsemallaan perusteella. KHO kumosi HaO:n päätöksen ja otti välittömästi tutkittavakseen yksityishenkilön HaO:lle tekemän valituksen ja hylkäsi valituksen. Kunnanvaltuuston päätös, jolla asemakaava oli hyväksytty tuli lainvoimaiseksi. KHO 3.10.2003 T 2368.
9. Oulun HaO 20.6.2001 (01/0250/2) *Liminka*. Kirkon alueen liikennejärjestelyjä koskeva kaavamuutos. Kun kaava mahdollisti tien siirtämisen siihen liittyvine pysäköintijärjestelyineen sekä uusien rakennuspaikkojen rakentamisen kirkon läheisyyteen maisemallisesti arvokkaaseen luonnonympäristöön, ratkaisu hävittäisi **maisemallisia ja kulttuurihistoriallisia arvoja**, kaava ei näiltä osin täyttänyt MRL 54.2 §:n sisältövaatimuksia. Valittajina HaO:ssa 2 yksityishenkilöä asiakumppaneineen ja museovirasto. KHO hylkäsi kunnan valituksen ja pysytti HaO:n päätöksen perusteluineen. KHO 31.10.2003 T 2676.
10. Turun HaO 16.3.2004 (04/0088/1) *Köyliö*. Kaavassa loma-asuntokortteli oli osoitettu maisemallisesti ja historiallisesti arvokkaaseen kulttuurimaisemaan, keskelle rakentamatonta rannanosaa, niemeen. Rakennusten lukumäärää ei ollut rajoitettu. Yleiskaavassa alue oli osoitettu MT/s-alueeksi, jolla ympäristö säilytetään ja uudisrakentaminen oli määrätty sopeutettavaksi maisemaan. Kaava ei huomionnut riittävästi rakentamisen vaikutusta **maisemaan**, eikä se täyttänyt **luonnonympäristöön** liittyvien erityisten arvojen hävittämiskieltoa. 54.1 ja 54.2 §:t. Valittajana HaO:ssa AYK. KHO hylkäsi kunnan valituksen ja pysytti HaO:n päätöksen perusteluineen. KHO 2.11.2004 T 2773.
11. Kuopion HaO 8.6.2004 (374/2) *Joensuu*. Asemakaavan muutosalue käsitti mm. suojeltavan rakennuksen (sr-8). HaO katsoi, että kaavamääräys, joka mahdollisti muun ohella asuin-, liike- ja toimistorakennusten rakentamisen alueelle oli liian väljä ja vieras alueen kokonaisuudelle ja siten sen suojelun tarkoitukselle. Määräys olisi mahdollistanut **huvilamiljöön erityisten arvojen** vaarantumisen sekä alueen luonteen muuttumisen. Valittajina HaO:ssa 3 yksityishenkilöä, ry asiakumppaneineen, 2 luonnonsuojeluyhdistystä yhdessä ja ympäristökeskus. KHO hylkäsi kunnan valituksen ja pysytti HaO:n päätöksen lisäten perusteluihin vielä, että Linnunniemen huvilan läheisyyteen osoitettu merkittävä rakennusoikeuden lisäys rakennusaloille, jotka sijaitsevat huvilan pihapiirissä ei täytä 54.2 §:n vaatimusta, jonka mukaan asemakaavaa laadittaessa tulee rakennettua ympäristöä vaalia eikä siihen liittyviä erityisiä arvoja saa hävittää. KHO 20.6.2005 T 1552.
12. Kuopion HaO 7.2.2003 (18/1) *Kuopio*. VL-alueen muuttaminen huoltamoyrittäjän liiketoiminnan tarpeisiin. HaO hyväksyi valituksen ja katsoi, ettei kaavaratkaisulla vaalittu luonnonympäristöä kun puistokaistale olisi kaventunut 50 metristä 20

metriin. Kaava heikensi myös vakituisten omakotiasujien **elinympäristöä**. Valittajana HaO:ssa yksityishenkilö. KHO katsoi, että asemakaavan muutoksessa poistuu puistosta korkein kallionkumpare ja sen tilalle tulee melulta ja huoltoaseman näköyhteydeltä suojaava rakennuksen laajennus. Alueen melu johtui pääasiassa läheisen tien liikenteestä, johon asemakaavan muutos ei vaikuttanut. KHO katsoi, ettei kaava aiheuttanut MRL 54.2 §, 54.3 § tarkoitettua elinympäristön laadun merkityksellistä heikkenemistä tai kohtuutonta haittaa. KHO hyväksyi kunnan valituksen, kumosi Kuopion HaO:n päätöksen ja saattoi Kuopion kaupungin kaavapäätöksen voimaan. KHO 14.10.2003 T 2466.

13. Turun HaO 16.6.2004 (04/0202/1) *Luvia*. Luvian Sahan asemakaava. Osittain asemakaavan TT-alueella ja oikeusvaikutuksettoman yleiskaavan sekä seutukaavan M-alueella olevan teollisuuskorttelin laajentaminen 15.5 ha:sta 22.9 ha:iin. Laajentumisen vaikutukset tutkimatta (54.2 §). Suunniteltu laajennus aiheutti naapuritontin omakotiasujille **kohtuutonta haittaa**, kun teollisuus- ja varastorakennusten korttelialue oli osoitettu niin, että se ympäröi kolmesta suunnasta naapurien rakennuspaikkaa 54.3 §. Valittajana HaO:ssa yksityishenkilö. Lainvoimainen.

14. Rovaniemen HaO 1.12.2005 (05/0551/1) *Rovaniemi*. Tontin rakennusoikeutta, jolla sijaitsi rakennussuojelulain 2.1 §:ssä tarkoitettu suojelukohde, ei voitu MRL 57.2 §:n perusteella alentaa niin, että se oli vain 60 prosenttia muiden AK-alueen tonttien rakennusoikeudesta. Asemakaavamerkintä AL sallisi tontilla sijaitsevan asuinrakennuksen käyttötarkoituksen muuttamisen siten, että sitä voitaisiin käyttää myös toimisto- ja liikerakennuksena. Rakennuksen käyttöä kaavassa osoitettuun tarkoitukseen rajoitti olennaisesti rakennuksen arvoa ja rakenteita koskeva suojelumääräys. HaO kumosi kaavan ko. korttelin osalta katsoen asemakaavaan sisältyvän suojelumääräyksen olevan **valittajien kannalta kohtuuton**. Valittajana HaO:ssa yksityishenkilö. Ei lainvoimainen, käsittely KHO:ssa kesken 18.10.2006.

15. Oulun HaO 21.2.2005 (05/0078/2) *Sotkamo*. Rantaan rajautuvan asemakaava-alueen keskeinen tarkoitus oli matkailua palvelevien rakennusten ohjaaminen ranta-alueelle ja kaavassa kapeahkoa virkistysaluevarausta lukuun ottamatta koko ranta-alue oli varattu lomarakentamiseen. Kun asemakaavaa laadittaessa ei ollut huomioitu MRL 73 §:n asemakaavan erityisiä sisältövaatimuksia, eikä kaavan mukaisen rakentamisen vaikutuksia alueen liikenteeseen ja sen järjestämiseen ollut selvitetty. HaO kumosi kaavan lainvastaisena. Valittajana HaO:ssa 4 yksityishenkilöä yhdessä. KHO totesi, ettei kaava-alueelle ollut osoitettu omarantaisia lomarakennuspaikkoja. Tämän vuoksi ja kun otettiin huomioon kaava-alueen sijainti Vuokatin alueella, kaavan lähtökohta tiivistää rakennetta sekä asuinpientalojen rakentamiseen osoitetun rakennusoikeuden määrä (yli 50 % kaavan rakennusoikeudesta), kysymyksessä ei ollut pääasiassa loma-asutuksen järjestämiseksi laadittu asemakaava. KHO hyväksyi kunnan valituksen, kumosi HaO:n päätöksen ja saattoi kaupunginvaltuuston päätöksen voimaan. KHO 3.4.2006 T 815.

16. Helsingin HaO 22.5.2003 (03/0330/5) *Vihti*. HaO katsoi, että asemakaavan muutosta koskevassa päätöksenteossa oli sivuutettu yhden korttelin osalta asianmukaisen kaavoituksen edellyttämä vaatimus maanomistajien **tasapuolisesta** kohtelusta, kun naapurikorttelille osoitettiin rakennusoikeutta 0,6 tehokkuudella ja valittajalle 0,5. Päätöksenteossa erilaisia rakennustehokkuuksia oli perusteltu poliittisin syin. Valittajana HaO:ssa yhdistys ja Asunto Oy. Lainvoimainen.

17. Helsingin HaO 23.5.2003 (03/0333/5) *Inkoo*. LT-merkintä oli lainvastainen, kun tie ei johtanut suoraan millekään valta-, kanta- tai seututielle ja sen katsottiin palvelevan pääasiallisesti paikallista liikennettä, ko. tieosuutta **ei voinut osoittaa yleisen tien liikennealueeksi** MRL 83.4 §. Valittajana HaO:ssa tiehallinto. KHO pysyttänyt ratkaisun perusteluineen. KHO 24.5.2004 T 1234.

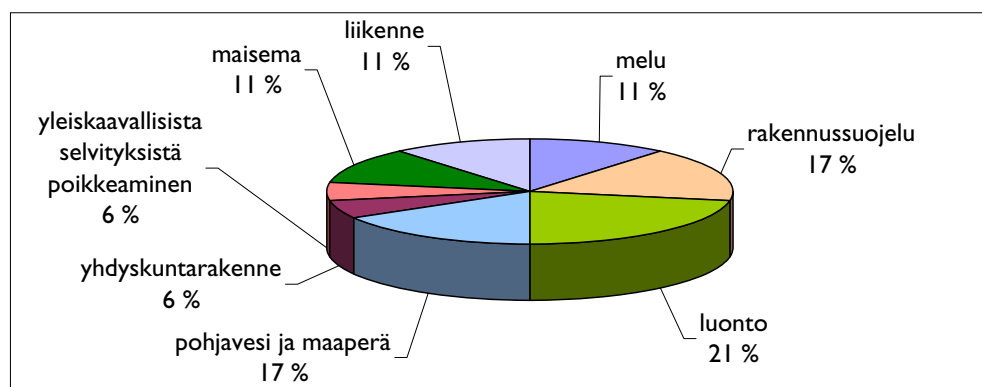
2.2

Kumoutumisperusteena menettelyvirhe

Tutkitussa aineistossa menettelyyn liittyvällä perusteella kumotut kaavapäätökset muodostavat 63 % tarkastelluista kumotuista päätöksistä. Menettelyvirheen perusteella kumotut päätökset on jaettu kahteen pääryhmään; päätöksiin, joissa on MRL:iin liittyvä menettelyvirhe ja muun hallintomenettelyvirheen omaaviin päätöksiin. Hallintomenettelyyn liittyvän virheen vuoksi kumottuja tapauksia oli tutkitussa aineistossa vähän, vain 7 % kumotuista kaavapäätöksistä. MRL:iin liittyvistä menettelyvirheistä oli tarkastelussa useita tapauksissa, joissa päätös kumottiin siirtymäsäännösten tai osallistumisen hoitamista koskevien säännösten virheellisen soveltamisen vuoksi.

MRL:iin liittyvistä menettelyvirheistä on erikseen käsitelty 9 §:n perusteella kumottuja ratkaisuja, joita kumotuista ratkaisuksista oli 36 %³. MRL 9 §:n mukaan kaavan tulee perustua riittäviin tutkimuksiin ja selvityksiin. Kaavaa laadittaessa on tarpeellisessa määrin selvitettävä ympäristövaikutukset mukaan lukien yhdyskuntataloudelliset, sosiaaliset, kulttuuriset ja muut vaikutukset. MRL:iin liittyvästä ympäristövaliokunnan mietinnöstä (6/1998 vp) käy ilmi, että valiokunta on katsonut lain sanamuodon tarkoittavan myös työllisyyteen ja yritystoimintaan liittyviä vaikutuksia. MRL 9 §:ää täsmentää MRA 1 §, jonka mukaan selvitysten perusteella on voitava arvioida kaavan välittömät ja välilliset vaikutukset; elinoloihin, elinympäristöön, maa- ja kallioperään, veteen, ilmaan, ilmastoon, kasvi- ja eläinlajeihin, luonnon monimuotoisuuteen, luonnonvaroihin, alue- ja yhdyskuntarakenteeseen, yhdyskunta- ja energiatalouteen, liikenteeseen, kaupunkikuvaan, maisemaan, kulttuuriperintöön ja rakennettuun ympäristöön.

³ Ks. edellä Kuvio 7.



Kuvio 8. Selvitysten riittämättömyys kaavan kumoutumisperusteena selvityslajin mukaan jaoteltuna.

Selvitysten riittämättömyys on ollut kumoutumisperusteena seuraavissa hallinto-oikeuden ratkaisuissa.

18. Turun HaO 2.10.2001 (01/0540/1) *Harjavalta*. Ak-muutoksella muutettiin hautausmaa-alueetta katualueeksi ja se edellytti kirkkomaan kiviaidan siirtämistä 71 metrin matkalta. Seutukaavaan sisältyi yleismääräys alueen kulttuurihistoriallisen arvon säilyttämistä. Kaavan vaikutukset **kulttuuriympäristöön** oli selvittämättä, eikä lausuntojakaan ollut pyydetty viranomaisilta. Valittajana HaO:ssa yksityishenkilö. Lainvoimainen.
19. Helsingin HaO 29.4.2005 (05/0330/5) *Hanko*. Kulttuurihistoriallisesti arvokkaalle alueelle asuinrakentamisen mahdollistava kaava. Kaava ei sisältänyt määräyksiä uudisrakentamisen sopeuttamisesta olemassa oleviin rakennuksiin, eikä olemassa olevien rakennusten suojelemiseksi. Kun alueelta puuttui oikeusvaikutteinen yleiskaava, ei tehtyjen selvitysten perusteella ollut arvioitavissa täyttikö kaavamuu-
tos MRL 39 ja 54 §:ien vaatimukset siitä, ettei **rakennetun ympäristön** arvoja hävitetä. HaO kumosi kaavan. Valittajana HaO:ssa yksityishenkilö. KHO hyväksyi kunnan valituksen, kumosi Helsingin hallinto-oikeuden päätöksen ja saattoi kaavan hyväksymispäätöksen voimaan. *KHO katsoi, että kaavamuu-
tosalue, joka mm. mahdollisti kaupungin rakennuskannalle tyypillisten rakennusten purkamista
maiemallisesti puistomaisella alueella, ei omannut sellaisia MRL 54.2 §:ssä tarkoitettuja
suojeltavia arvoja, joiden perusteella purkamisen mahdollistavaa kaavaa olisi ollut pidet-
tävä lainvastaisena. KHO 16.5.2006 T 1272.*
20. Helsingin HaO 22.2.2002 (02/0154/5) *Espoo*. Uudisrakentamista melualueelle mahdollistavan kaavan laatiminen kaavattomalle alueelle (Westendin asemakaava). Kaava-asiakirjoista ei selvinnyt, millä perusteella esitettyihin **meluarvoihin** oli päädytty, eikä selvitystä ilman epäpuhtauksien pitoisuuksista, laskeumista jne. ollut esitetty. Ei ollut mahdollista arvioida täyttääkö kaava 39 §:ssä ja 54 §:ssä asetetut turvallisen ja terveellisen elinympäristön vaatimukset. Valittajana HaO:ssa 2 yksityishenkilöä ja yhdistys yhdessä. HaO kumosi kaavan. KHO hylkäsi kunnan valituksen ja pysytti HaO:n ratkaisun, mutta perusteli päätöksen uudelleen vaikutusten selvittämisen osalta. KHO 2004:64 (18.6.2004 T 1481).
21. Vaasan HaO 15.12.2005 (05/0348/4) *Seinäjoki*. Kaavan tarkoituksena oli puistoalueen muuttaminen asuin- ja liikennealueeksi korttelialueeksi nelikaistaisen tien välittömässä läheisyydessä. Kaava sisälsi määräyksiä melun vaikutusten rajoittamisesta, vaikka ohi kulkevasta tiestä ei ollut tehty **melumittauksia**. Kaavaan ei sisällynyt lain edellyttämiä tarpeellisia selvityksiä, jotka mahdollistaisivat suunnitelman toteuttamisen merkittävien välittömien ja välillisten vaikutusten arvioinnin. Kaava-asiakirjojen perusteella ei ollut mahdollista arvioida täyttikö kaava ko. korttelin osalta MRL:n asemakaavan sisältövaatimukset. Kaava ei tältä osin perustunut MRL 9 §:ssä tarkoitettuihin riittäviin tutkimuksiin ja selvityksiin. HaO kumosi kaavan valituksenalaisen korttelin osalta. Valittajana HaO:ssa AYK. Lainvoimainen.

22. Kouvolan HaO 11.4.2003 (03/0190/2) *Lahti*. Korttelin, puiston ja katualueen sijoittaminen I-luokan **pohjaveden** muodostumisalueelle. Kaavaselostuksessa alueen sanottiin kuuluvan III-luokkaan. Ympäristövaikutuksia ei ollut riittävästi selvitetty. Valittajana HaO:ssa yhdistys. Lainvoimainen.
23. Helsingin HaO 14.11.2003 (03/0759/5) *Hanko*. Polttonesteiden jakeluaseman sijoittaminen pohjavesialueelle (muttei pohjavesialueen muodostumisalueelle). Virtaamatutkimuksia oli tehty, mutta niitä ei ollut tuotu esille kaavan yhteydessä. Näin ollen käytetyt selvitykset eivät olleet riittävä pohja sen arvioimiseen mitkä ovat kaavamuutoksen merkittävät välittömät ja välilliset vaikutukset alueen **maaperään ja pohjaveteen**. Valittajana HaO:ssa ympäristökeskus. Kunta valittanut selvitysvelvollisuuden laajuudesta ja kohtuuttomista kustannuksista. KHO hylkäsi kunnan valituksen ja pysytti HaO:n ratkaisun, mutta täydensi perusteluja YSL:n mukaista lupaa vaativan toiminnan vaikutusten selvittämisen suhteesta MRL 9 §:n edellyttämiin selvityksiin. KHO 12.8.2004 T 1857.
24. Kouvolan HaO 7.9.2004 (04/0476/1) *Hollola*. Kaava-alue sijaitsi kokonaan pohjavesialueella ja siinä osoitettiin mm. loma-asutusta. Pohjavesialuetta ei ollut merkitty asemakaavaan, eikä sitä ollut suojeltu myöskään erityisin kaavamääräyksin. Kaavaratkaisun vaikutuksia **pohjaveteen** ei ollut kaavaa laadittaessa selvitetty eikä arvioitu lainkaan. Kaava ei perustunut riittäviin selvityksiin. Seutukaava ei myöskään ollut riittävästi ohjeena kaavaa laadittaessa, kun seutukaavan virkistysalueelle oli osoitettu yhdeksän ohjeellista rakennuspaikkaa. Valittajina HaO:ssa 3 yksityishenkilöä ja 1 ympäristöyhdistys. KHO jätti asemakaavan kumoamispäätöksestä maanomistajien tekemän valituksen tutkimatta valitusoikeuden puuttumisen vuoksi. KHO 9.3.2005 T 514.
25. Helsingin HaO 7.7.2004 (04/0544/5) *Sipoo*. Itäsalmen kaavamuutos. Vähittäiskaupan suuryksikön ja muiden liikerakennusten sijoittaminen valtakunnallisesti merkittäväksi kulttuurihistorialliseksi ympäristöksi luokitellulle alueelle ja sen läheisyyteen aiheutti ristiriitaa VAT:erien kanssa (24.2 §) ja näin ollen myös 39.2 § 8 k. ja 54.2 §:n kanssa. Kauppakeskuksen sijoittaminen irralleen olemassa olevasta asutuksesta (ilman että lähistöllä olisi myöskään ollut asuntoaluevarauksia), aiheutti myös haittaa yhdyskuntarakenteen toimivuudelle. Suuren hankkeen (yli 76 000 k-m²) katsottiin myös vaarantavan Sipoon nykyisten keskustien kehittämisen ja näin ollen palveluiden alueellisen saatavuuden ja saavutettavuuden muualla Sipoossa. Valittajina HaO:ssa 2 yhdistystä, 4 yksityishenkilöä, AYK ja Asunto Oy. KHO hylkäsi kunnan valituksen ja pysytti HaO:n päätöksen lopputuloksen. KHO katsoi, ettei kaavaa laadittaessa ole riittävästi selvitetty täyttääkö se 54.2 §:n vaatimuksen **yhdyskuntarakenteen** toimivuudesta ja edellytysten luomisesta **palveluiden alueelliselle saatavuudelle** kaava-alueen ulkopuolella. KHO 26.5.2005 T 1255.
26. Turun HaO 17.3.2005 (05/0085/1) *Pori*. Asuinrakentamisen mahdollistava asemakaava Yyterin valtakunnallisesti merkittävälle maisema- ja virkistysalueelle. Asemakaavoitettavalla alueella ei ollut oikeusvaikutteista yleiskaavaa tai asemakaavaa. Seutukaavassa suurin osa asemakaava-alueesta oli lähivirkistysaluetta (VL-8). Seutukaavassa alue oli myös arvokasta harjualetta ja kulttuurihistori-

allisesta arvokasta aluetta, joka sisältyy myös ympäristöministeriön julkaisuun Arvokkaat maisema-alueet. Kun otettiin huomioon, että seutukaavan aluevaarausten tarkoituksena on ollut turvata sataman ja virkistysalueen kehittäminen, yksittäisen asuntoalueen osoittaminen alueelle ei ollut seutukaavan mukaista. Alueella ei ollut myöskään oikeusvaikutuksettomassa yleiskaavassa osoitettu asumista, eikä asemakaavan pohjana ollut muuta selvitystä **asuntoalueen vaikutuksista ympäristön** nykyiseen ja seutukaavassa osoitettuun **maankäyttöön**. HaO kumosi kaavan. Valittajana HaO:ssa AYK ja yksityishenkilö. KHO hylkäsi kunnan valituksen ja pysytti HaO:n ratkaisun perusteluineen. KHO 18.5.2006 T 1321.

27. Hämeenlinnan HaO 5.10.2001 (01/0515/2) *Hämeenkyrö*. Kun luontoselvityksen yhteydessä oli todettu merkkejä liito-oravasta, mutta liito-oravan esiintyminen tarkemmin samoin kuin osoitetun rakentamisen mahdollinen vaikutus **liito-oravan** elinmahdollisuuksiin oli selvittämättä, ei kaavan perusteella ollut mahdollista arvioida, vaalittiinko luonnonympäristöä tai vaarannettiinko tähän liittyviä erityisiä arvoja. Kaava kumottiin kahden korttelin ja niiden välisen tiealueen osalta. Valittajana HaO:ssa 2 yhdistystä. KHO hylkäsi kunnan valituksen ja pysytti ratkaisun, mutta perusteli sen uudelleen. KHO katsoi, ettei kaavamääräys jolla oli asuinrakentamiseen osoitettujen korttelien väliin osoitettu luonnontilaisena säilytettävä alueen osa, estänyt alueen käyttämistä kokonaan rakentamiseen, koska määräystä ei ollut annettu suojelumääräyksenä. KHO 12.8.2003 T 1780.
28. Kuopion HaO 28.5.2002 (248/3) *Kuopio*. Seutukaavaan ls-alueeksi merkityn lehtokohteen osan käyttötarkoituksen muuttaminen asuin-, liike- ja toimistorakennusten korttelialueeksi asemakaavan muutoksella. Kaava ei täyttänyt **suojeluarvojen** selvittämisen osalta 54.1 §:n vaatimuksia. Valittajana HaO:ssa 3 yksityishenkilöä. Lainvoimainen.⁴
29. Hämeenlinnan HaO 7.12.2005 (05/0771/2) *Tammela*. Asemakaavan tarkoituksena oli mahdollistaa korkeatasoinen asuinalue yleiskaavattomalle ja pääosin rakentamattomalle alueelle niemeen. Kaava-alueeseen sisältyi ainakin metsäinen, paikoin jyrkkärinteinen mäkialue ja ranta-aluetta. Asemakaava ei perustunut riittäviin selvityksiin, kun **luontoselvitys** ei sisältänyt muita eliöryhmiä kuin kasvillisuutta koskevia tietoja ja selvitys oli toteutettu esim. pesimälinnuston ja liito-oravan esiintymisen selvittämiseen soveltumattomana vuodenaikana. HaO kumosi kaavan MRL 9 §:n vastaisena. Valittajana HaO:ssa yksityishenkilö. Lainvoimainen.
30. Kuopion HaO 19.10.2004 (649/2) *Savonlinna*. Asemakaavan muutoksella oli tarkoitus muodostaa liikerakennusten korttelialue (KL), jossa on 1900 k-m²:n rakennusoikeus. Kaava-alue sijaitsi neljä kilometriä Savonlinnan keskustasta itään valtatie 14 ja Moinsalmentien risteyksessä. HaO oli kumonnut kaavan yksityishenkilön valituksesta. KHO hylkäsi kunnan valituksen ja pysytti HaO:n päätöksen lopputuloksen, mutta perusteli päätöksen uudelleen. KHO katsoi, ettei kaavaselostuksesta tai kaavamuutosasian käsittelyn perustana muutoin olleista asiakirjoista ilmennyt, miten kaavamuutoksen mahdollistaman maankäytön aiheuttaman **liikennemäärän** lisääntymisen vaikutuksia alueen liikenteen järjestämiseen oli arvioitu. KHO

⁴ Kyseiseen tapaukseen, kuten edellä tapauksen nro 24 ja 26, kumoutumisperusteisiin liittyy menettelyllisten syiden lisäksi sisältöön liittyviä syitä.

huomioi myös, ettei alueella ollut voimassa oikeusvaikutteista yleiskaavaa. KHO katsoi, ettei asiakirjoihin sisältyneiden selvitysten perusteella ollut arvioitavissa täyttääkö kaavamuutos MRL 54.2 §:ssä tarkoitetun vaatimuksen edellytysten luomisesta liikenteen järjestämiselle, eikä kaavamuutos siten perustunut MRL 9 §:ssä ja MRA 1.1 §:ssä asetetut vaatimukset täyttäviin selvityksiin. KHO 18.4.2005 T 875.

31. Rovaniemen HaO 1.7.2004 (04/0355/1) *Kolari*. Äkäslompolon hotellikaava. 2-kerroksisen 2200 kerrosneliömetrin suuruisen hotellin sijoittaminen pienimuotoiseen rakennuskantaan. Yleiskaavan ohjausvaikutusta ei ollut dokumentoitu (54.1 §), eikä rakentamisen vaikutuksia **maisemakuvaan** tai **kulttuuriperintöön** selvitetty. 54.2 §:n asetettujen asemakaavan sisältövaatimusten täyttymistä ei voinut arvioida. Valittajana HaO:ssa yksityishenkilö. Lainvoimainen.
32. Helsingin HaO 6.3.2002 (02/0172/5) *Helsinki*. Entisen Volvo-Auton rakennuskokonaisuuden purkamisen mahdollistava kaava. Kohde valtakunnallisesti merkittävä ja RakSL 2 § tarkoittama rakennus. Siitä huolimatta, että rakennuksen ja pihapiirin säilyttämisestä aiheutui 15 000 k-m² rakennusoikeuden käytön estyminen, 57.3 §:n sisältövaatimusta ei ole voitu sivuuttaa vaikka siitä aiheutuisi kohtuuttomina pidettäviä vaikutuksia maanomistajaa kohtaan. Valittajina HaO:ssa museovirasto ja yhdistys. KHO hylkäsi kunnan valituksen ja pysytti HaO:n ratkaisun, mutta perusteli päätöksen uudelleen. Kaavaa laadittaessa ei ole riittävästi selvitetty voidaanko **54.2 ja 54.3 §:ien vaatimukset yhteensovittaa** kaavalla. KHO 2004:9 (4.2.2004 T 179).
33. Helsingin HaO 6.3.2002 (02/0173/5) *Helsinki*. Kun huonokuntoiselle mm. paikallishistoriallisesti arvokkaalle rakennukselle oli asetettu suojelumääräys, olisi kaavaa valmisteltaessa tullut hankkia tarkempaa selvitystä rakennuksen kunnosta. Sr-2 - **suojelumääräyksen kohtuullisuudesta** ei ollut riittävästi selvitystä (57.2 §) tai toisaalta 57.3 §:n mukaisen suojelumääräyksen edellytysten arvioimiseksi. Kaava kumottiin tältä osin. Valittajana HaO:ssa yksityishenkilö ja asukas yhdistys. KHO hylkäsi kunnan valituksen ja pysytti HaO:n päätöksen todeten vielä, ettei YH-alue poikkea olennaisesti voimassa olevan asemakaavan mukaisesta maankäytöstä, joka oli YL, julkisten lähipalveluiden korttelialue. KHO 20.11.2003 T 2917.

Laissa ja asetuksessa säännelty selvitysvelvollisuus käsittää mittavan joukon erilaisia selvityslajeja, joiden kirjoa on nähtävissä edellä esitellyissä kumotuissa kaavapäätöksissä. Selvitystarpeiden laajuus ja selvityslajien monipuolisuus ovat sidoksissa kaavan tavoitteisiin ja kaavoitettavaan alueeseen, eikä näin ollen kaikkea mahdollista ole tarpeen selvittää jokaisessa kaavahankkeessa. Asemakaavan yksityiskohtaisuus ja paikkaan sitoutuneisuus rajoittaa voimakkaasti myös asemakaavoihin liittyvien selvitysten laajuuden ja selvityslajien riittävyyden arvioinnin yleistettävyyttä tuomioistuinratkaisuiden perusteella. Esitettyjä ratkaisuja kuitenkin yhdistää se, että puutteet selvityslajeissa liittyvät pääasiassa ns. vihreisiin selvityksiin (luonto, maisema, kulttuuriympäristö ja virkistysalueet). Sen sijaan esimerkiksi yhdyskuntatalouteen tai -rakenteeseen liittyviin selvityksiin ei ole viitattu lukuun ottamatta Sipoon Itäsalmen tapausta, jossa selvitysten perusteella ei ollut arvioitavissa täyttääkö kaava 54.2 §:n vaatimuksen yhdyskuntarakenteen toimivuudesta ja edellytysten luomisesta palveluiden alueelliselle saatavuudelle kaava-alueen ulkopuolella.

Kaavan kumoutumista selvitysten riittämättömyyteen – samoin kuin muihin menettelyvirheisiin – voitaneen pitää erittäin ongelmallisena erityisesti kaavoitusprosessin keston näkökulmasta. Menettelyvirheen johdosta kaavoitusprosessissa joudutaan palaamaan tapauksesta riippuen jopa alkuun. Menettelyvirheen johdosta kumotun kaavaratkaisun uudessa käsittelyssä ei välttämättä muuteta kaavan sisältöä. Sisältöön mahdollisesti liittyneisiin valitusperusteisiin ei hallintotuomioistuimissa pääsääntöisesti anneta ratkaisua, jos kaava kumotaan menettelyyn liittyvillä syillä. Mikäli uusi, menettelyn osalta lainmukainen kaavapäätös joutuu muutoksenhakuun se voi tulla uudelleen kumotuksi sisältöön liittyvän virheen vuoksi.

Muut menettelyyn liittyvät kumoutumisperusteet

34. Hämeenlinnan HaO 27.12.2001 (01/0695/2) *Hämeenlinna*. Lautakunnan jäsen oli **esteellinen** käsittelemään kaavan valmistelua, kun hän oli pankin hallintoneuvoston jäsen ja pankki omisti kaava-alueesta 9 %:a. KuntaL 52 § ja HmenL 10.1 §:n 5 k. Valittajana HaO:ssa yhdistys ja yksityishenkilö. Lainvoimainen.
35. Helsingin HaO 11.9.2003 (03/0524/5) *Espoo*. Kunnanhallituksen jäsen, joka toimi asemakaavalla mahdollistettavien tonttien kiinteistöjalostusta toimittavan yhtiön toimitusjohtajana, oli **esteellinen** HmenL 10.1 §:n 6 k:n perusteella (muu erityinen syy). Valittajana HaO:ssa Asunto Oy, yhdistys ja kolme yksityishenkilöä. Lainvoimainen.
36. Kuopion HaO 20.9.2005 (516/1) *Mikkeli*. Kaavamuutos oli syntynyt virheellisessä järjestyksessä, kun kaavamuutosta oli käsitelty kaupunginhallituksessa kaavamuutosta hakeneen kuntayhtymän hallituksen jäsenen läsnä ollessa. Kaava oli tullut vireille ennen 1.1.2004 ja näin ollen **esteellisyyden** arviointiin sovellettiin HmenL:n 10.1,5 §:n säännöstä (yhteisöjäävi). Valittajana HaO:ssa 2 Asunto Oy:tä ja 2 yksityishenkilöä yhdessä. Lainvoimainen.
37. Hämeenlinnan HaO 11.10.2001 (01/0535/2) *Kuhmoinen*. Siirtymävaiheen kaava, josta osallistumis- ja arviointisuunnitelma (**OAS**) puuttui, mutta ei ollut menetelty RakA:n 154 §:n edellyttämällä tavallakaan: laatimisvaiheen kuuleminen suorittamatta. MRL 8 luku, RakA 154 §. Valittajana HaO:ssa 3 yksityishenkilöä. Lainvoimainen.
38. Hämeenlinnan HaO 9.4.2003 (03/0185/2) *Korpilahti*. Siirtymävaiheen kaava, jossa päätavoitteena oli suojella kulttuurihistoriallisesti arvokkaita kohteita. **OAS** oli tekemättä, viranomaisneuvottelut pitämättä ja lausunnot pyytämättä. MRL 63 §, 66.2 § ja MRA 28 §. Valittajana HaO:ssa yhdistys. Lainvoimainen.
39. Helsingin HaO 1.10.2004 (04/0682/5) *Tuusula*. **OAS**:sta ilmeneviä kaavan valmistelussa noudatettavia vuorovaikutuksen käytännön menettelytapoja **ei ollut noudatettu** kahden maanomistajan kohdalla, kun kaavoitussuunnitelmaa ei ollut esitelty maanomistajille, eikä ilmoituskirjettä asemakaavaluonnoksen nähtäville asettamisesta ollut postitettu. MRA 30 §. Lainvoimainen.

40. Vaasan HaO 22.12.2005 (05/0378/4) *Vaasa*. OAS:n mukainen menettely ei täyttänyt MRL:ssa asetettuja vaatimuksia **vuorovaikutuksen järjestämisestä**. Ottaen huomioon asemakaava-alueen laajuus 46 ha, suunniteltu noin 96 500 m² kerrosala, erillispientalojen (230) ja asuinpientalotonttien (59) lukumäärä sekä tuleva asukkaiden lukumäärä, hallinto-oikeus katsoi, että kyseessä oli laaja-alainen ja muutoinkin merkittävä kaavoitushanke, jossa osallistumis- ja arviointisuunnitelman tulisi olla laadittuja suunnitelmia laajempi ja siinä tulisi esittää mm., mitä selvityksiä on tehty ja mitä aiotaan tehdä. OAS:ssa oli vaikutusten arvioinnin osalta viitattu kaavaselistukseen, joka kuitenkin oli laadittu kaikkien selvitysten jälkeen ja OAS:ssa oli maininta, ettei työstä ole tarpeen laatia erillistä arviointisuunnitelmaa. HaO kumosi kaavan. Valittajina HaO:ssa AYK, ympäristöyhdistys, Asunto Oy, 2 yksityishenkilöä. Ei lainvoimainen, käsittely kesken KHO:ssa 18.10.2006.
41. Hämeenlinnan HaO 26.4.2004 (04/0178/2) *Jyväskylän maalaiskunta*. Menettelyvirhe **kuulemisessa**, osalliset oli rajattu liian suppeaksi ja virhe vireilletulosta ilmoittamisesta ja mielipiteiden esittämismahdollisuudesta ilmoittamisesta, MRL 62 §, MRA 30.1–2 §. Valittajana HaO:ssa yksityishenkilö. KHO kirjoittanut perustelut uudelleen perustellen päätös vain MRA 30.2 §:n vastaisena. Kaavamuutoshanketta koskevaa ilmoitusta ei ollut julkaistu sanomalehdessä ja tiedottaminen oli näin ollen ollut MRA 30.2 §:n osalta puutteellista. KHO 7.6.2005 T 1383.
42. Kuopion HaO 28.4.2003 (231/3) *Savonlinna*. Kaavaehdotuksen **nähtävillä pidossa** oli tapahtunut virhe, kun kuulutusta ei ollut julkaistu lehdissä ennen nähtävälle asettamista. KuntaL 64 §, MRA 39 §. Valittajina HaO:ssa yhdistys, 3 Asunto Oy:tä, 5 yksityishenkilöä. Lainvoimainen.
43. Kouvolan HaO 10.10.2003 (03/0629/2) *Hämeenkoski*. Ehdotuksen **nähtävillä olon jälkeen** oli kaavaan **lisätty** korttelia koskeva sr-1 -merkintä ja rkm -merkintä ilman, että maanomistajia olisi uudelleen kuultu tai ehdotusta olisi asetettu uudelleen nähtävälle. MRA 32 §. Valittajana HaO:ssa 3 yksityishenkilöä. Lainvoimainen.
44. Vaasan HaO 8.12.2003 (03/0380/4) *Vimpeli*. Lyhyt nähtävillä oloaika, MRA 27.1 §. Vuorovaikutus ei ollut tapahtunut MRL:n edellyttämällä tavalla. **Kaavamuutos ei ollut vähäinen**, kun otettiin huomioon alueen sijainti joen rannalla ja sillä harjoitettu teollisuustoiminta ja että joen rantaan rajoittuva lähivirkistysalue oli tarkoitus muuttaa teollisuusrakennusten korttelialueeksi. Valittajina HaO:ssa 3 yksityishenkilöä. Lainvoimainen.
45. Hämeenlinnan HaO 27.6.2005 (05/0411/2) *Tammela*. Kunnan valtuuston kahta kaavaa koskevia päätöksiä oli **muutettu kaavan nähtävillä olon jälkeen** ilman uudelleen nähtävälle asettamista niin, että asuinrakennuksen paikka oli muutettu lähivirkistysalueeksi, museorakennusten korttelialuetta koskevaan määräykseen oli lisätty maatalouden harjoittamisen mahdollistava määräys ja lähivirkistysalueen rantaviivasta yli puolet oli muutettu rakentamiseen. HaO kumosi kaavat valituksenalaisilta osilta MRA 32 §:n vastaisena. Valittajina HaO:ssa 8 yksityishenkilöä ja 1 Asunto Oy. Lainvoimainen.

KHO:n kumoamat hallinto-oikeuksien päätökset

Korkein hallinto-oikeus on 11 tapauksessa kumonnut hallinto-oikeuden ratkaisun, jossa asemakaavavalitus on *hylätty*.

Sisältöön liittyvät tapaukset

1. KHO 23.12.2002 T 3404, *Lahti*. Kaavamääräyksellä, joka edellytti sijoittamaan rakentamisen puuston lomaan, ei voitu estää luonnonmaiseman rikkoutumista, kun saunojen rakennuspaikat sijaitsivat puuttomalla rantakalliolla. Viemärikaivantojen toteutus oli myös luotettavasti **selvittämättä**. KHO katsoi, ettei erillispientalojen rakentamisen mahdollistava kaava täytä MRL 54.2 §:n vaatimusta **luonnonympäristöön liittyvien erityisten arvojen** hävittämiskiellosta ja kumosi Kouvolan HaO:n päätöksen 6.7.2001 (01/0283/1). Valittajana yksityishenkilö.
2. KHO 15.4.2003 T 962, *Nurmes*. Asemakaavalla sijoitettiin ympäristöhäiriötä aiheuttamattomien teollisuusrakennusten korttelialue (TY) seutukaavan taajamatoimintojen alueelle (A), olemassa olevien matkailua palvelevien korttelien läheisyyteen. TY-korttelin toiminnasta aiheutuvia haitallisia ympäristövaikutuksia ei ollut asemakaavassa rajoitettu. Määräyksiä ei ollut myöskään sallitusta rakentamiskorkeudesta, eikä maaperän korkeusasemasta. **Kaavamääräysten puuttuminen** (57.1 §), alueella jo toteutunut maankäyttö, yleiskaavallisen suunnittelun puuttuminen ja YSL 43.2 § huomioiden KHO katsoi, ettei kaavaan liittyvillä **selvityksillä** kaava täyttänyt MRL 54.2 § ja 54.3 §:n vaatimuksia ja kumosi Kuopion HaO:n päätöksen 21.9.2001 (642/2). Valittajana Kiinteistö Oy.
3. KHO 26.8.2003 T 1950, *Rovaniemen mlk*. Asemakaavan tarkoituksena oli sijoittaa **lentomelualueelle** uudisrakentamista ilman että kyseessä olisi täydennysrakentaminen. Uudisrakentaminen ei liittynyt välittömästi myöskään olemassa olevaan asutukseen. KHO katsoi, ettei kaava täyttänyt 54.2 §:n terveellisuuden, turvallisuuden ja viihtyisän elinympäristön vaatimuksia ja kumosi Rovaniemen HaO:n päätöksen 27.9.2001 (01/0427/1). *Eriävä mielipide*: Yksi ratkaisua tehneistä jäsenistä ei olisi kumonnut kaavaa lentomelun vuoksi, koska melun kesto oli rajoitettua ja ajoittui päiväsaikaan. Hän olisi kuitenkin kumonnut kaavan tulvauhkan vuoksi, sillä kaava sisälsi selvityksen jossa ei suositeltu rakennuslupien myöntämistä ilman tonttikohtaista pohjatutkimusta. Hän katsoi, ettei oltu riittävästi selvitetty soveltuiko omakotialue rakentamiseen kaikkien rakennuspaikkojen osalta. Valittajana AYY.
4. KHO 2004:33 (29.3.2004 T 701), *Hamina*. Asemakaavan tarkoituksena oli muuttaa asuinpientalojen korttelialue teollisuus- ja varastorakennusten korttelialueeksi (TY). KHO katsoi, ettei kaava riittävästi turvannut olevien asuinrakennusten eriyttämistä kaavassa teollisuus- ja varastorakennusten korttelialueeksi varatuista alueista, eikä se näin ollen täyttänyt **terveellisen, turvallisen ja viihtyisän** elinympäristön osalta MRL 54.2 §:n vaatimuksia. Olemassa olevien työpaikkakorttelien määrä huomioiden asiakirjoista ei löytynyt riittäviä perusteita T ja TY -alu-

eiden ulottamiselle välittömästi nykyiselle AP-alueelle. KHO kumosi Kouvolan HaO:n päätöksen 20.5.2003 (03/0246/2) ja kaupungin päätöksen osittain. Valittajana yksityishenkilö.

5. KHO 2004:84 (6.9.2004 T 2183), *Iitti*. Asemakaavan muutoksella oli osoitettu liikerakennusten korttelialue (KL) entisen huoltoaseman korttelin alueelle, joka sijaitsi I-luokan pohjavesialueella. Kun kaavassa **ei** ollut annettu **määräyksiä** (57.1 §) **maaperän puhdistamisesta** tai kunnostamisesta tai maaperän puhtauden varmistamisesta rakennusluvan myöntämisen yhteydessä, ei asiakirjojen perusteella ollut mahdollista päätellä täyttääkö kaavaratkaisu MRL 54.2 §:n vaatimukset edellytysten luomisesta terveelliselle, turvalliselle ja viihtyisälle elinympäristölle. KHO katsoi, ettei kaava ei perustunut riittäviin tutkimuksiin ja selvityksiin kumosi Kouvolan HaO:n päätöksen 15.1.2004 (04/0039/2). Valittajana yksityishenkilö.
6. KHO 2005:4 (20.1.2005 T 90), *Espoo*. Golfkentän rakentamisen pohjavesialueelle mahdollistava asemakaava. Valitus golfkenttätöimintojen yhteensopivuudesta muun virkistyskäytön ja kevyen liikenteen väylän kanssa, valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden sekä seutukaavan vastaisuudesta. Kun kaavassa ei ollut **pohjavesien** suojelemista koskevia määräyksiä, eikä määräyksiä **kevyen liikenteen reittien suojaamisesta** ja virkistysalueyhteys olisi golfkentän myötä katkennut, KHO katsoi, ettei kaava täyttänyt MRL 39.2 §:n vaatimusta ottaa huomioon mahdollisuus turvalliseen ja terveelliseen elinympäristöön, eikä 54.2 §:n vaatimusta edellytysten luomisesta terveelliselle ja turvalliselle elinympäristölle ja kumosi Helsingin HaO:n päätöksen 2.12.2003 (03/0804/5) ja kaupungin päätöksen. Valittajana yksityishenkilö.

Menettelyyn liittyvät tapaukset

7. KHO 12.12.2002 T 3294 (LRS), *Oulu*. Kaksi yrittäjäyhdistystä ja Osuuskauppa yhdessä vaativat KHO:ssa vähittäiskaupan suuryksikön sijoittamisen mahdollistavan KL-3 korttelin poistamista kaavasta. Valitusperusteina oli vaikutusten selvittäminen, OAS:n puuttuminen, kaupan laatua ja määrää koskevien kaavamääräysten puuttuminen sekä MRL:n tavoitteiden vastaisuus. KHO katsoi, ettei naapurikunnassa toimiva Osuuskauppa ollut MRL 191.2 §:ssä tarkoitettu yhteisö ja **jätti Osuuskaupan valituksen tutkimatta** ja kumosi ja poisti Oulun HaO:n päätöksen 23.2.2001 (01/0081/2) tältä osin. Yhdistysten valitukset KHO tutki kaavan sisällön osalta ja pysytti HaO:n ratkaisun, jolla valitukset oli hylätty muilta kuin seutukaavaa koskevien perustelujen osalta.
8. KHO 3.3.2004 T 443, *Rautjärvi*. Kouvolan HaO oli **jättänyt valituksen tutkimatta** myöhään saapuneena. Valitusosoituksesta puuttui selostus milloin tiedoksisaannin katsotaan tapahtuneen. KHO katsoi valitusosoituksen HLL 14.2,3 §:n perusteella virheelliseksi, kumosi Kouvolan HaO:n päätöksen 24.9.2003 (03/0522/1) ja palautti asian HaO:lle uudelleen käsiteltäväksi. Valittajana yksityishenkilö.
9. KHO 28.2.2005 T 407, *Karkkila*. Helsingin HaO oli jättänyt tutkimatta valituksen myöhässä saapuneena. KHO katsoi **valitusosoituksen** HLL 14.2,3 §:n perusteella

virheelliseksi, kumosi HaO päätöksen 29.12.2004 (04/1002/5) ja palautti asian HaO:lle uudelleen käsiteltäväksi. Valittajana yksityishenkilö.

10. KHO 23.1.2006 T 99, *Mäntsälä*. Kaava-alue ja kaavamuutosalue sijaitsivat liikenne-melualueella sekä tulevan Kerava–Lahti -oikoradan välittömässä läheisyydessä. Kaava-alue oli suurelta osin jo toteutunutta vanhaa pientaloaluetta. Valittajan omistama tontti oli rakentamaton ja valittaja vaati tontin osoittamista osaksi rakentamiskorttelialuetta. Meluselvityksen mukaan koko kyseessä oleva kortteli jäisi melulle alttiiksi suunniteltujen meluntorjuntatoimenpiteiden jälkeenkin. KHO katsoi, ettei meluselvityksen pohjalta ollut mahdollista arvioida, millaiseksi valituksessa tarkoitetun tontin alueen melutaso kaavan toteuttamisen jälkeen muodostuisi. **Meluselvityksen** perusteella ei ollut arvioitavissa, asettaako asemakaava valittajalle kohtuutonta rajoitusta tai aiheutuuko kaavasta sellaista kohtuutonta haittaa, joka asemakaavan sisältövaatimuksia syrjäyttämättä voitaisiin välttää. KHO kumosi Helsingin HaO:n päätöksen 23.3.2005 (05/0190/5), jolla valitus oli hylätty sekä kunnan kaavan hyväksymispäätöksen osittain. Valittajana yksityishenkilö.
11. KHO 13.4.2006 T 903, *Mäntsälä*. Kaava-alue rajattiin uudelleen asemakaavaehdotuksen nähtävillä olon jälkeen, kaavaehdotuksessa tarkoitettua pienemmäksi ja siten, että tämän muutoksen johdosta tontin 2 alueen kautta järjestettäviksi suunnitellut liikennejärjestelyt ovat jääneet tässä yhteydessä kaavamuutoksella ratkaisematta. KHO katsoi, että kaavaehdotusta on näissä oloissa MRA:n 32 §:ssä tarkoitettulla tavalla **olennaisesti muutettu sen nähtävillä olon jälkeen**. Kun muutoksen ei erityisesti korttelin keskeisen sijainnin ja sen liikenteen järjestämiseen kohdistuvien vaikutusten osalta myöskään voitu katsoa koskevan vain tontin 2 maanomistajan yksityistä etua. Näin ollen kaavaehdotus olisi tullut asettaa uudelleen nähtäville siihen nähtävillä olon jälkeen tehdyn muutoksen johdosta. Kun kaavaehdotusta ei ole asetettu MRA 32 §:ssä tarkoitettulla tavalla uudelleen nähtäville, kunnanvaltuuston päätös oli syntynyt virheellisessä järjestyksessä. KHO hyväksyi yksityishenkilön valituksen ja kumosi Helsingin HaO:n päätöksen 28.9.2005 (05/0765/5) ja kunnanvaltuuston päätökset.

3 Johtopäätöksiä

Tutkitussa aineistossa hallinto-oikeuksissa kuntien kaavan hyväksymispäätöksiä kumoutui enemmän menettelyyn liittyvillä syillä (63 %) kuin maankäyttö- ja rakennuslain asemakaavalle asettamiin sisältöön liittyvillä syillä. Menettelyyn liittyvistä kumoutumisperusteista asemakaavoja kumoutui eniten selvitysten riittävyteen liittyvillä perusteilla, mutta useita asemakaavoja tuli kumotuksi myös osallistumisen hoitamiseen liittyvillä valitusperusteilla. Syitä edellä mainittujen, menettelyyn liittyvien kumoutumisperusteiden ilmenemiseen on mahdollista hakea niin lainsäätäjistä kuin lakia käyttävistä tahoista.

MRL:n säännöksille ominainen joustavuus jättää niin tuomioistuimille kuin muillekin lainsoveltajille liikkumavaraa. Liikkumavaran heikkoutena esimerkiksi selvitysten riittävyteen liittyen on, että lakia soveltaville tahoille ei ole mahdollista sanoa yksiselitteisesti ja yleistettävästi, millaiset selvitykset ovat riittävät. Kun otetaan huomioon asemakaavojen luonne yksityiskohtaisina, aikaan ja paikkaan sidottuina maankäytönsuunnitelmina, ei liene edes tarkoituksenmukaista pyrkiä kohti sääntelyä, joka ei sopeutuisi kaavoitettavien alueiden alueellisiin sekä paikallisiin eroavuuksiin. Nykyistä yksityiskohtaisempi sääntely saattaisi lisätä ennakoitavuutta, mutta samalla säännösten määrä väistämättä kasvaisi. Asemakaava-asioissa lienee myös mahdotonta kirjoittaa tarpeeksi laaja-alainen säännös, joka ei jättäisi katvealueita. Joustavan sääntelyn tiliin ei kuitenkaan voida laittaa kaikkea. Osallistumisen hoitamista koskevien säännösten soveltamisongelmat voidaan tutkitussa aineistossa nähdä liittyvän erityisesti uuden lain voimaantuloon sekä siirtymäsäännösten soveltamiseen. Kuitenkin näiden säännösten soveltamisongelmia on edelleen, mikä johtunee säännösten monitahoisuudesta.

Asemakaavan sisältöön liittyvistä kumoutumisperusteista voitaneen todeta, että tutkitussa aineistossa esille nousivat tapaukset, joissa kumoutuminen liittyi MRL 54.2 §:ssä asetettuun vaatimukseen luoda asemakaavalla edellytykset terveelliselle, turvalliselle ja viihtyisälle elinympäristölle ja liikenteen järjestämiselle. Tapausten erilaisuudesta johtuen sisältövaatimusten soveltamisessa kaavoitustilanteessa lienee kuitenkin enemmän apua tiedosta olemassa olevista tuomioistuinratkaisuksista, joissa esiintyviä oikeudellisia kysymyksiä voi verrata käsillä olevaan tilanteeseen, kuin yrityksistä yleistää tiettyyn tilanteeseen ja paikkaan sidottuja ratkaisuja..

Suhteessa kaavoitusaktiivisuuteen muutoksenhaun kohteeksi joutuneita kaavapäätöksiä ei näyttäisi olevan yli 100 000 asukkaan kunnissa enempää kuin esimerkiksi 20 001–50 000 asukkaan kunnissa. Huolimatta siitä, että muutoksenhaun kohteeksi joutuneiden päätösten lukumäärä voi olla lähes yhtä suuri eri kuntakokoluokissa, päätöksiä tehneiden kuntien lukumäärä kuntakokoluokissa vaihtelee huomattavasti. Näin ollen suurissa kunnissa on enemmän hallintoprosesseja kuin pienissä, mutta suurten kuntien resurssit käsitellä valitusasioita lienevät myös pieniä kuntia paremmat.

Tutkitussa aineistossa hallinto-oikeuksissa kumotuksi tulleista asemakaavaratkaisuista joka toinen ratkaisu päättyi korkeimman hallinto-oikeuden tutkittavaksi. Tämän perusteella voitaneen kysyä, onko osuus pieni vai suuri. Kun otetaan huomioon, että vain noin 3 % kuntien kaavapäätöksistä – hallinto-oikeuden päätöksen lopputuloksesta riippumatta – käy läpi myös toisen muutoksenhakuasteen, kyse ei liene suurimerkityksellisestä asiasta. Mikäli jatkovalituksena korkeimpaan hallinto-oikeuteen saatettavien päätösten 50 % osuutta arvioi kuntien näkökulmasta, kunnilla näyttäisi olevan halu saada KHO:n ratkaisu tulevia kaavoitustilanteita varten.

| Hallinto-oikeuden päätös | Kunta | KHO:n päätös |
|--------------------------|----------------|---------------------------------|
| 23.2.2001 (01/0081/2) | Oulu | KHO 12.12.2002 T 3294 (LRS). |
| 20.6.2001 (01/0250/2) | Liminka | KHO 31.10.2003 T 2676. |
| 6.7.2001 (01/0283/1) | Lahti | KHO 23.12.2002 T 3404. |
| 21.9.2001 (642/2) | Nurmes | KHO 15.4.2003 T 962. |
| 27.9.2001 (01/0427/1) | Rovaniemen mlk | KHO 26.8.2003 T 1950. |
| 2.10.2001 (01/0540/1) | Harjavalta | |
| 5.10.2001 (01/0515/2) | Hämeenkyrö | KHO 12.8.2003 T 1780. |
| 11.10.2001 (01/0535/2) | Kuhmoinen | |
| 27.12.2001 (01/0695/2) | Hämeenlinna | |
| 21.1.2002 (02/0021/2) | Toijala | |
| 22.2.2002 (02/0154/5) | Espoo | KHO 2004:64 (18.6.2004 T 1481). |
| 6.3.2002 (02/0172/5) | Helsinki | KHO 2004:9 (4.2.2004 T 179). |
| 6.3.2002 (02/0173/5) | Helsinki | KHO 20.11.2003 T 2917. |
| 28.5.2002 (248/3) | Kuopio | |
| 7.10.2002 (02/0505/2) | Jyväskylän mlk | KHO 3.10.2003 T 2368. |
| 15.11.2002 (02/0593/2) | Ikaalinen | |
| 7.2.2003 (18/1) | Kuopio | KHO 14.10.2003 T 2466. |
| 19.3.2003 (03/0109/1) | Lieto | |
| 9.4.2003 (03/0185/2) | Korpilahti | |
| 11.4.2003 (03/0190/2) | Lahti | |
| 28.4.2003 (231/3) | Savonlinna | |
| 20.5.2003 (03/0246/2) | Hamina | KHO 2004:33 (29.3.2004 T 701). |
| 22.5.2003 (03/0330/5) | Vihti | |
| 23.5.2003 (03/0333/5) | Inkoo | KHO 24.5.2004 T 1234. |
| 11.9.2003 (03/0524/5) | Espoo | |
| 24.9.2003 (03/0522/1) | Rautjärvi | |
| 10.10.2003 (03/0629/2) | Hämeenkoski | |
| 14.11.2003 (03/0759/5) | Hanko | KHO 12.8.2004 T 1857. |

| Hallinto-oikeuden päätös | Kunta | KHO:n päätös |
|--------------------------|----------------|----------------------------------|
| 2.12.2003 (03/0804/5) | Espoo | KHO 2005:4 (20.1.2005 T 90). |
| 8.12.2003 (03/0380/4) | Vimpeli | |
| 15.1.2004 (04/0039/2) | Iitti | KHO 2004:84 (6.9.2004 T 2183). |
| 16.3.2004 (04/0088/1) | Köyliö | KHO 2.11.2004 T 2773. |
| 26.4.2004 (04/0178/2) | Jyväskylän mlk | KHO 7.6.2005 T 1383. |
| 8.6.2004 (374/2) | Joensuu | KHO 20.6.2005 T 1552. |
| 16.6.2004 (04/0202/1) | Luvia | |
| 1.7.2004 (04/0355/1) | Kolari | |
| 7.7.2004 (04/0544/5) | Sipoo | KHO 26.5.2005 T 1255. |
| 7.9.2004 (04/0476/1) | Hollola | KHO 9.3.2005 T 514. |
| 1.10.2004 (04/0682/5) | Tuusula | |
| 5.10.2004 (04/0457/2) | Tampere | KHO 2005:76 (23.11.2005 T 3047). |
| 19.10.2004 (649/2) | Savonlinna | KHO 18.4.2005 T 875. |
| 29.12.2004 (04/1002/5) | Karkkila | KHO 28.2.2005 T 407. |
| 21.2.2005 (05/0078/2) | Sotkamo | KHO 3.4.2006 T 815. |
| 17.3.2005 (05/0085/1) | Pori | KHO 18.5.2006 T 1321. |
| 23.3.2005 (05/0190/5) | Mäntsälä | KHO 23.1.2006 T 99. |
| 29.4.2005 (05/0330/5) | Hanko | |
| 27.6.2005 (05/0411/2) | Tammela | |
| 30.6.2005 (05/0542/5) | Helsinki | |
| 16.9.2005 (05/0537/2) | Tampere | |
| 20.9.2005 (516/1) | Mikkeli | |
| 28.9.2005 (05/0765/5) | Mäntsälä | KHO 13.4.2006 T 903. |
| 31.10.2005 (05/0891/5) | Sipoo | |
| 1.12.2005 (05/0551/1) | Rovaniemi | |
| 7.12.2005 (05/0771/2) | Tammela | |
| 15.12.2005 (05/0348/4) | Seinäjoki | |
| 22.12.2005 (05/0378/4) | Vaasa | |

KUVAILEHTI

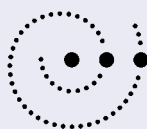
| | | | | |
|--|--|-----------------------------|--------------------------------|---------------------------------|
| Julkaisija | Ympäristöministeriö Alueidenkäytön osasto | | | Julkaisu-aika Marraskuu 2006 |
| Tekijä(t) | Susanna Wähä | | | |
| Julkaisun nimi | Hallinto-oikeuksien asemakaavaratkaisujen kumoutumisperusteet 2001–2005 | | | |
| Julkaisusarjan nimi ja numero | Ympäristöministeriön raportteja 18/2006 | | | |
| Julkaisun tema | | | | |
| Julkaisun osat/ muut saman projektin tuottamat julkaisut | | | | |
| Tiivistelmä | <p>Selvityksen tarkoituksena on tutkia ja analysoida niitä syitä, joiden vuoksi valituksen kohteeksi joutunut asemakaava on hallintotuomioistuimessa kumottu. Kuntien asemakaavapäätökset pysyivät hallinto-oikeuksissa varsin hyvin, vain noin 10 % valituksen kohteena olleista asemakaavoista kumottiin aikaisempien selvitysten mukaan. Selvityksen kohteeksi otettiin hallinto-oikeuksien kumoamat asemakaavat, myös päätösten pysyvyys KHO:ssa selvitettiin. Kaikista hallinto-oikeuteen valitetuista kaavoista selvitettiin niiden jakautuminen eri kuntakokoluokkiin.</p> <p>Kuntakokoluokittain tarkasteltuna ja ottaen huomioon lisäksi kuntien kaavapäätösten kokonaismäärä, suurissa kunnissa ei valituksen kohteeksi joutunut suhteellisesti enemmän kaavoja kuin pienemmissä kunnissa. Lukumääräisestikin tarkasteltuna valitusasemakaavoja oli lähes sama määrä sekä yli 100 000 asukkaan, 20 001–50 000 kuin 6001–20 000 asukkaankin kunnista.</p> <p>Hallinto-oikeudessa kumotuista asemakaavoista joka toisesta valitettiin edelleen KHO:een, kun kaikista hallinto-oikeuden ratkaisemista asemakaavoista joka kolmannesta tehtiin jatkovalitus. Lopputuloksena noin 15 % muutoksenhaun kohteena olevista asemakaavoista tuli kumotuksi joko hallinto-oikeudessa tai jatkovalituksen johdosta KHO:ssa.</p> <p>Hallinto-oikeuksissa kumottiin enemmän menettelyyn liittyvillä syillä (63 %) kuin sisältökysymysten vuoksi. Menettelyyn liittyvistä syistä taas suurimman ryhmän muodostivat selvitysten riittävyyteen liittyvät syyt. Sisältöön kohdistuvat kumoamisperusteet jakautuivat useisiin asemakaavan sisältövaatimuksiin ympäristövaatimuksista yleiskaavan ohjausvaikutukseen ja maanomistajien asemaan. Mikään yksittäinen peruste ei noussut muita suuremmaksi.</p> <p>Selvityksessä on lyhyt seloste ja tunnistetiedot kumotuista ratkaisuksista ja niistä perusteista, joiden vuoksi kaava on kumottu.</p> | | | |
| Asiasanat | asemakaavavalitukset, kumoutumisperusteet, hallintotuomioistuimet | | | |
| Rahoittaja/ toimeksiantaja | Ympäristöministeriö | | | |
| | ISBN 952-11-2490-3 (nid.) | ISBN 952-11-2491-1 (PDF) | ISSN 1796-1696 (pain.) | ISSN 1796-170X (verkkoi.) |
| | Sivuja 30 | Kieli suomi | Luottamuksellisuus julkinen | Hinta (sis.alv 8 %) |
| Julkaisun myynti/ jakaja | Ympäristöministeriö | | | |
| Julkaisun kustantaja | Ympäristöministeriö | | | |
| Painopaikka ja -aika | Edita Prima Oy, Helsinki 2006 | | | |

PRESENTATIONSBLAD

| | | | | |
|--|--|-----------------------------|---------------------------|----------------------------|
| Utgivare | Miljöministeriet Markanvändningsavdelningen | Datum November 2006 | | |
| Författare | Susanna Wähä | | | |
| Publikationens titel | Hallinto-oikeuksien asemakaavaratkaisujen kumoutumisperusteet 2001–2005 (Förvaltningsdomstolarnas motiveringar till upphävande av detaljplaner 2001–2005) | | | |
| Publikationsserie och nummer | Miljöministeriets rapporter 18/2006 | | | |
| Publikationens tema | | | | |
| Publikationens delar/ andra publikationer inom samma projekt | | | | |
| Sammandrag | <p>Utredningen har som syfte att studera och analysera orsakerna till varför överklagade detaljplaner har upphävts i förvaltningsdomstol. Kommunernas detaljplanebeslut behöll rätt bra sin giltighet i förvaltningsdomstolarna, endast 10 % av detaljplanerna som besvären riktade sig mot upphävdes enligt tidigare utredningar. Som mål för utredningen valdes detaljplaner som upphävts av förvaltningsdomstolarna, även beslutens permanens i HFD utreddes. Alla planer som överklagats hos förvaltningsdomstol utreddes enligt deras fördelning i olika kommunstorleksklasser.</p> <p>Utgående från kommunstorleksklasserna och därtill med beaktande av den totala mängden planläggningsbeslut i kommunerna kunde man konstatera att mängden överklagade planer relativt sett inte var större i stora kommuner än i små kommuner. Rent numerärt skilde sig antalet överklagade detaljplaner inte nämnvärt i kommuner med över 100 000 invånare, 20 001–50 000 eller 6001–20 000 invånare.</p> <p>Av de detaljplaner som upphävts av förvaltningsdomstol överklagades varannan hos HFD, emedan av alla detaljplaner avgjorda av förvaltningsdomstol utgjorde var tredje föremål för fortsatt överklagande. Resultatet var att 15 % av de detaljplaner som överklagats genom besvär upphävdes antingen i förvaltningsdomstol eller genom fortsatt överklagande i HFD.</p> <p>I förvaltningsdomstolarna förkastades fler detaljplaner med anledning av förfarandet (63 %) än av innehållsmässig anledning. Beträffande upphävningarna med anledning av förfarandet utgjordes den största orsaken av brister i utredningarna. Upphävningarna på grund av innehållsmässiga orsaker fördelades på flera olika krav på detaljplanens innehåll som exempelvis miljökrav, generalplanens styreffekter och markägarnas ställning. Det förekom ingen enskild dominerande orsak.</p> <p>Utredningen består av en kortfattad förklaring och de upphävda beslutens diarieföring, samt motiveringarna till upphävande av planen.</p> | | | |
| Nyckelord | besvär över detaljplaner, motiveringarna till upphävande, förvaltningsdomstolarna | | | |
| Finansiär/ uppdragsgivare | Miljöministeriet | | | |
| | ISBN 952-11-2490-3 (hft.) | ISBN 952-11-2491-1 (PDF) | ISSN 1796-1696 (print) | ISSN 1796-170X (online) |
| | Sidantal 30 | Språk finska | Offentlighet offentlig | Pris (inneh. moms 8 %) |
| Beställningar/ distribution | Miljöministeriet | | | |
| Förläggare | Miljöministeriet | | | |
| Tryckeri/tryckningsort och -år | Edita Prima Ab, Helsingfors 2006 | | | |

Raportti muodostaa osan maankäyttö- ja rakennuslain soveltamiskäytäntöä hallintotuomioistuimissa selvittäneistä ympäristöministeriön tutkimuksista. Raportissa on tutkittu ja selvitetty niitä syitä, joiden vuoksi kuntien asemakaavapäätöksiä on kumottu hallinto-oikeuksissa valituksen johdosta. Myös korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisut tilanteissa, joissa hallinto-oikeuden päätös on muuttunut, sisältyvät selvitykseen. Tutkittu aineisto koostuu lähes koko maankäyttö- ja rakennuslain voimassaoloajalta vuosilta 2000–2005.

Kuntien asemakaavapäätökset pysyivät varsin hyvin hallinto-oikeuksissa, vain noin 10 % kumottiin. Kumoaaminen johtui enemmän kaavan menettelyyn liittyvistä syistä kuin kaavan sisällöstä. Menettelyyn kohdistuvana suurimpana ryhmänä oli selvitysten riittävyys. Sisältökysymykset jakautuivat useisiin eri perusteisiin, mikään yksittäinen peruste ei noussut muita suuremmaksi.



YMPÄRISTÖMINISTERIÖ
MILJÖ MINISTERIET
MINISTRY OF THE ENVIRONMENT

ISBN 952-11-2490-3 (nid.)

ISBN 952-11-2491-1 (PDF)

ISSN 1796-1696 (pain.)

ISSN 1796-170X (verkkokj.)